

**PROCEDENCIA** : COMISIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR  
(LA COMISIÓN)

**DENUNCIANTE** : ASOCIACIÓN PERUANA DE CONSUMIDORES Y  
USUARIOS – ASPEC (ASPEC)

**DENUNCIADOS** : SUPERMERCADOS SANTA ISABEL S.A. (SANTA  
ISABEL)  
INDUSTRIAS PACOCHA S.A. (PACOCHA)

**MATERIA** : PROTECCION AL CONSUMIDOR  
ROTULADO  
PUBLICIDAD EN ENVASE  
COMPETENCIA DE LA COMISION DE  
PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR  
COMPETENCIA DE LA COMISION DE  
REPRESIÓN DE LA COMPETENCIA DESLEAL  
PRECEDENTE DE OBSERVANCIA  
OBLIGATORIA

**ACTIVIDAD** : VENTA AL POR MAYOR DE ALIMENTOS,  
BEBIDAS Y TABACO

**SUMILLA:** *en el procedimiento seguido por la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios – ASPEC contra Supermercados Santa Isabel S.A. e Industrias Pacocha S.A. por infracciones al deber de información y a las normas de rotulado, establecidos en los artículos 5 inciso b); 7 y 15 de la Ley de Protección al Consumidor, la Sala ha resuelto declarar nula la Resolución N° 601-2004/CPC en el extremo referido a la inducción a error que generaban las frases “100% vegetal” y “0% colesterol”, consignadas en el empaque de la margarina Dorina Clásica, debido a que constituyen publicidad comercial y no parte del rotulado del producto, razón por la cual, la Comisión carece de competencia para evaluarlas, debiendo ello ser realizado por la Comisión de Represión de la Competencia Desleal, en el marco del Decreto Legislativo N° 691, Normas de la Publicidad en Defensa del Consumidor.*

*Asimismo, en ejercicio de la facultad establecida en el artículo 43 del Decreto Legislativo N° 807, se establece el precedente de observancia obligatoria que se desarrolla en la parte resolutive de esta Resolución.*

Lima, 16 de febrero de 2005

## **I ANTECEDENTES**

El 27 de enero de 2004, ASPEC presentó una denuncia contra Santa Isabel y Pacocha por presuntas infracciones al deber de información e incumplimiento

de normas de rotulado en la comercialización de alimentos. Señaló que las denunciadas venían comercializando la margarina “Dorina Clásica”, induciendo a error a los consumidores, al consignar en el empaque de dicho producto las frases: “100% Vegetal” y “0% colesterol”, pese a que entre sus ingredientes figuraba la leche, insumo de origen animal que contiene colesterol. Asimismo, denunció que en el rotulado del producto no se cumplía con consignar el nombre específico de los aditivos empleados.

En sus descargos, Santa Isabel señaló que en la elaboración de la margarina “Dorina Clásica” se empleaba leche descremada, por lo que no había aporte de grasa animal ni colesterol alguno. Por su parte, Pacocha, fabricante del referido producto, señaló que el lenguaje publicitario admitía el empleo de la frase “100% vegetal” cuando las grasas empleadas en la elaboración de una margarina son de dicho origen, ya que el porcentaje publicitado está relacionado directamente con él. Asimismo, señaló que la indicación de la leche, como ingrediente del producto, se realizó en cumplimiento de las normas de rotulado de alimentos, aunque no se destacó en la publicidad del envase en observancia de la Resolución N° 412-96-INDECOPI/TRI<sup>1</sup>, ya que la cantidad empleada en la elaboración del producto no lo justificaba.

El 11 de junio de 2004, mediante Resolución N° 601-2004/CPC, la Comisión declaró fundada la denuncia contra Pacocha por infracciones a lo dispuesto en los artículos 5 literal b); 7 y 15 de la Ley de Protección al Consumidor, en el extremo referido a la inducción a error que suponían las frases “100% vegetal” y “0% colesterol”, e infundada en el extremo referido a la indicación de los aditivos empleados<sup>2</sup>. La Comisión sancionó a Pacocha con una multa de 15 UIT, ordenándole el retiro de dichas frases en los empaques de la margarina “Dorina Clásica”, así como el pago de las costas y costos en que hubiese incurrido Aspec durante el procedimiento. De otro lado, declaró improcedente la denuncia formulada contra Santa Isabel, por considerar que no se encontraba en una posición objetiva de control para evaluar la veracidad de las frases citadas.

El 1 de julio de 2004, Pacocha apeló la Resolución N° 601-2004/CPC en el extremo que declaró fundada la denuncia en su contra con respecto a las frases “100% vegetal” y “0% colesterol” en el empaque de la margarina “Dorina

---

<sup>1</sup> Pacocha destacó algunas consideraciones de la Resolución N° 412-96-INDECOPI/TRI, recaída en el Expediente N° 086-95-CPCD, dentro del procedimiento seguido contra Alicorp, específicamente las consideraciones siguientes: *“... la publicidad en envase de ... está constituida por la afirmación “CON LECHE Y VITAMINAS” ... genera confusión en el consumidor en el sentido de creer que el ingrediente principal de dicho producto es la leche; confusión que se mantiene a pesar de sus envases actuales ..en los que se afirma textualmente que el productos es “MARGARINA CON LECHE, SAL Y VITAMINAS”, pues que no indican el porcentaje de dicho ingrediente (Cuarto considerando)*

<sup>2</sup> Se declaró infundado este extremo de la denuncia en aplicación del criterio adoptado mediante la Resolución N° 123-2004/TDC-INDECOPI, por el cual para la mención de aditivos bastará, por regla general, el uso de la denominación genérica del aditivo.

Clásica”, argumentando que constituían publicidad comercial, que debía ser evaluada por la Comisión de Represión de la Competencia Desleal.

## II CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

Determinar si la Resolución N° 601-2004/CPC se encuentra incurso en una causal de nulidad al haber sido emitida por un órgano incompetente, evaluando para ello si las frases “100% Vegetal” y “0% colesterol” en los empaques de la margarina “Dorina Clásica” constituyen parte de la información prevista en las normas de rotulado a cargo de la Comisión o, por el contrario, publicidad comercial a cargo de la Comisión de Represión de la Competencia Desleal.

## III ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

### III.1 La publicidad en envase

El artículo 1 del Decreto Legislativo N° 691, Normas de la Publicidad en Defensa del Consumidor<sup>3</sup>, incluye dentro de su ámbito de aplicación a la publicidad en envase. La publicidad puede ser definida como: *"toda forma de comunicación realizada por una persona física o jurídica, pública o privada, en el ejercicio de una actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, con el fin de promover de forma directa o indirecta la contratación de bienes muebles o inmuebles, servicios, derechos y obligaciones"*<sup>4</sup>.

La definición señalada en el párrafo anterior permite observar que la publicidad no es cualquier forma de comunicación sino, más bien, una forma de comunicación dirigida a promover la contratación de productos, es decir, a tener efectos -positivos para el anunciante- en el mercado de bienes y servicios. En tal sentido, el elemento que distingue a la publicidad -sujeta al ámbito de aplicación del Decreto Legislativo N° 691- de otras formas de comunicación que no constituyen publicidad es la finalidad de promover el establecimiento de relaciones de consumo entre el anunciante y el público receptor del mensaje publicitario<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> **Decreto Legislativo N° 691, Normas de la Publicidad en Defensa del Consumidor. Artículo 1.-** La publicidad comercial de bienes y servicios se rige por las normas contenidas en el presente Decreto Legislativo. La palabra "**anuncio**" debe entenderse en su más amplio sentido, comprendiendo inclusive la publicidad en envases, etiquetas y material de punto de venta.  
[...]

<sup>4</sup> Artículo 2 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad. [España]. Subrayado añadido.

<sup>5</sup> Este elemento distintivo es reconocido y desarrollado por la doctrina. Ver, DE LA CUESTA RUTE, José María. Curso de Derecho de la Publicidad. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra, 2002. p.28.

La publicidad en envase, debido a su naturaleza publicitaria, debe responder, por tanto, a la finalidad de toda publicidad, esto es, promover la contratación del producto anunciado o, lo que es lo mismo, el establecimiento de una relación de consumo entre el anunciante y el público receptor del mensaje publicitario. El literal a) del artículo 2 del Reglamento de las Normas de la Publicidad en Defensa del Consumidor reconoce esta realidad, al definir a la publicidad en envase como toda referencia distinta a la información propia de las normas de rotulado, y a la información técnica del producto.<sup>6</sup> Ello significa que, todas aquellas indicaciones destinadas a promover la contratación del producto anunciado incluidas en el envase del producto, al ser distintas a la información propia de las normas de rotulado y a la información técnica del producto, constituyen, por su naturaleza y por reconocimiento legislativo expreso, publicidad en envase, sujeta al ámbito de aplicación de las Normas de la Publicidad en Defensa del Consumidor.

La publicidad en envase emplea y valora la información sobre la composición, origen o características del producto como un medio para promover el consumo del mismo. Por su finalidad persuasiva, la publicidad en envase busca captar la preferencia del público destacando los beneficios anunciados en el envase mediante su expresión en términos que pueden ser aprehendidos fácilmente por el consumidor, mediante un examen superficial del mensaje publicitario. En tal sentido, la finalidad promotora de la contratación del producto anunciado puede materializarse a través del simple hecho de destacar algún elemento de la composición del producto que el anunciante considere puede ser percibido como beneficioso o ventajoso por el consumidor. Esto elimina la neutralidad o mera descriptividad del elemento resaltado, convirtiéndolo, por tanto, en parte naturalmente constitutiva de la publicidad en envase.

Sin embargo, lo expuesto no implica que la publicidad resulte ajena al derecho a la información, ya que al margen de la finalidad que persiga, *“la publicidad se inserta en ese conjunto de señales e informaciones que permiten al mercado cumplir su función de procurar la mejor asignación de recursos según las necesidades sentidas por quienes operan en él”*<sup>7</sup>, de allí que se encuentre sujeta al principio de veracidad previsto en el artículo 4 de las Normas de la Publicidad en Defensa del Consumidor, norma que por lo demás tiene por objeto proteger el interés difuso de los consumidores frente a anuncios publicitarios que puedan afectar sus decisiones de compra y con ello la asignación de recursos eficientes en el mercado.

<sup>6</sup> Decreto Supremo Nº 20-94-ITINCI, Reglamento de las Normas de la Publicidad en Defensa del Consumidor.

Artículo 2.- A efectos de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley, se entiende por:

a) Publicidad en envase: toda referencia distinta a la información propia de las normas de rotulado, y a la información técnica del producto.

[...]

<sup>7</sup> DE LA RUESTA RUTE, José María. Curso de Derecho de la Publicidad. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra, 2002. p. 39.

### III.2. El rotulado de un producto

El rotulado está constituido por toda aquella información referida a la composición de un producto o cualquier otra indicación sobre sus características, naturaleza o propiedades, incluyendo información sobre el proveedor -en tanto resulta relevante para que el consumidor pueda oponer cualquier acción sobre la aptitud del producto. La peculiaridad de esta información es que no tiene como finalidad promover, de manera directa o indirecta, la contratación de bienes o servicios, siendo esta característica la que distingue al rotulado de la publicidad en envase.

El rotulado de un producto puede ser de naturaleza obligatoria o facultativa. En efecto, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC<sup>8</sup>, al establecer la definición de Reglamentos Técnicos y de Normas Técnicas, incluye al rotulado o etiquetado como parte del contenido de ambos instrumentos.

El rotulado obligatorio hace referencia a las reglamentaciones técnicas, ya que sólo ellas resultan de obligatorio cumplimiento para los proveedores. La Ley N° 28405, Ley de Rotulado de Productos Industriales Manufacturados, establece como contenido obligatorio del rotulado, aquella información relativa a la naturaleza, características, contenido, origen del producto así como sus condiciones de uso y referencias del proveedor<sup>9</sup>. Por su parte, la Norma Metrológica Peruana NMP 001:1995, que regula el rotulado de productos envasados en general, establece como contenido obligatorio del rotulado: (i) el

---

<sup>8</sup> Este Acuerdo forma parte de los Acuerdos Comerciales Multilaterales contenidos en el Acta Final de la Ronda Uruguay - que fueron incorporados a nuestra legislación mediante la Resolución Legislativa N° 26407 - y se encuentra en vigor desde 1° de enero del año 1995, siendo de obligatorio cumplimiento para el Perú.

<sup>9</sup> **Ley N° 28405, Ley de Rotulado de Productos Industriales Manufacturados. Artículo 3.- Información del rotulado.**

El rotulado debe contener la siguiente información:

- a) Nombre o denominación del producto.
- b) País de fabricación.
- c) Si el producto es perecible:
  - c.1 Fecha de vencimiento.
  - c.2 Condiciones de conservación.
  - c.3 Observaciones.
- d) Contenido neto del producto, expresado en unidades de masa o volumen, según corresponda.
- e) En caso de que el producto, contenga algún insumo o materia prima que represente algún riesgo para el consumidor o usuario, debe ser declarado.
- f) Nombre y domicilio legal en el Perú del fabricante o importador o envasador o distribuidor responsable, según corresponda, así como su número de Registro Único de Contribuyente (RUC).
- g) Advertencia del riesgo o peligro que pudiera derivarse de la naturaleza del producto, así como de su empleo, cuando estos sean previsibles.
- h) El tratamiento de urgencia en caso de daño a la salud del usuario, cuando sea aplicable.

La información detallada debe consignarse preferentemente en idioma castellano, en forma clara y en lugar visible. La información de los incisos c), literales c.2 y c.3, d), e), f), g) y h) deberán estar obligatoriamente en castellano.

La información referida al país de fabricación y fecha de vencimiento debe consignarse con caracteres indelebles, en el producto, envase o empaque, dependiendo de la naturaleza del producto.

La Ley N° 28405 entrará en vigencia el 30 de mayo de 2005.

nombre del producto; (ii) el contenido neto del mismo; y, (iii) la indicación del proveedor. Finalmente, las reglamentaciones sectoriales sobre alimentos, productos farmacéuticos y cosméticos -entre otros productos sujetos a reglamentación especial-, establecen la obligación de consignar la composición o ingredientes de los mismos<sup>10</sup>.

El rotulado facultativo hace referencia a los estándares de calidad recomendables<sup>11</sup>, principalmente a las Normas Técnicas, aunque dentro de esta categoría se incluye cualquier indicación sobre las características, naturaleza o propiedades del producto que el proveedor desee consignar. Constituyen ejemplos de rotulado facultativo o voluntario, el etiquetado nutricional, en el caso de alimentos, o, el etiquetado ambiental de productos industriales<sup>12</sup>.

En síntesis, el rotulado de un producto se encuentra constituido por toda indicación consignada por el proveedor, ya sea de manera obligatoria o facultativa, en la etiqueta o envase de un producto, que provea información sobre su naturaleza, características, composición y origen siempre que se halle expresada en términos neutros, descriptivos o meramente informativos, esto es, sin promover, de manera directa o indirecta, la contratación de un producto. Cabe recordar que la promoción de la contratación del producto anunciado puede materializarse a través del simple hecho de destacar algún elemento de la composición del producto que el anunciante considere puede ser percibido como beneficioso o ventajoso por el consumidor. Esto elimina la neutralidad o mera descriptividad del elemento resaltado, convirtiéndolo, por tanto, en parte naturalmente constitutiva de la publicidad en envase.

---

<sup>10</sup> El Decreto Supremo Nº 010-97-SA que aprueba el Reglamento para el Registro, Control y Vigilancia Sanitaria de Productos Farmacéuticos y Afines, comprende disposiciones en materia de rotulado que incluyen la obligación de indicar sus ingredientes o componentes. En términos similares, el Decreto Supremo Nº 07-98-SA que aprueba el Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, establece como parte del rotulado de dichos productos la indicación de sus ingredientes. Esta última exigencia también se recoge, en términos generales, en el artículo 15º de la Ley de Protección al Consumidor al señalar que tratándose de productos destinados a la alimentación y la salud de las personas, esta obligación se extiende a informar sobre sus ingredientes y componentes.

<sup>11</sup> Otro ejemplo de indicaciones que suelen incluirse en el rotulado de los productos, aún cuando no son obligatorias, son los números telefónicos de las centrales de atención al consumidor, que responden a políticas de atención al cliente de las empresas.

<sup>12</sup> **RESOLUCION LEGISLATIVA 26407.- ACUERDO SOBRE OBSTÁCULOS TÉCNICOS AL COMERCIO DE LA OMC.- ANEXO 1. TÉRMINOS Y SU DEFINICIÓN A LOS EFECTOS DEL PRESENTE ACUERDO.-** (...) a los efectos del presente Acuerdo serán de aplicación las definiciones siguientes:

1. *Reglamento técnico.* Documento en el que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables, y cuya observancia es obligatoria. También puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellas. (...)

2. *Norma.* Documento aprobado por una institución reconocida, que prevé, para un uso común y repetido, reglas, directrices o características para los productos o los procesos y métodos de producción conexos, y cuya observancia no es obligatoria. También puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellas.

(...) *Subrayado añadido*

A manera de ejemplo, en una tabla nutricional de alimentos podría consignarse la indicación “Cero colesterol” o “Cero grasas” conjuntamente con la composición química del alimento -con la misma tipografía y tamaño de letra– y todo ello mantendría su naturaleza de rotulado del producto, en tanto no se encuentre destacado en el envase a fin de captar la preferencia del público consumidor, con la finalidad de promover, de manera directa o indirecta, la contratación de bienes o servicios. En tal sentido, si bien una misma frase podría emplearse tanto como parte del rotulado o de la publicidad en envase, el criterio para determinar cuando se trata del rotulado de un producto o de publicidad en envase, lo brinda la manera y finalidad en que dicha indicación se consigna en él, situación que debe ser evaluada en cada caso en particular.

### III.3. El enjuiciamiento de la publicidad en envase y del rotulado de un producto

La naturaleza publicitaria de la publicidad en envase, hace que ésta se encuentre dentro del ámbito de aplicación de las Normas de la Publicidad en Defensa del Consumidor y, en consecuencia, que la autoridad competente para conocer de los casos que la involucran sea la Comisión de Represión de la Competencia Desleal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 del Decreto Legislativo N° 691<sup>13</sup>.

La publicidad en envase deberá respetar, por tanto, los principios que rigen la actividad publicitaria en general, esto es, los principios de legalidad<sup>14</sup>, veracidad<sup>15</sup>, autenticidad<sup>16</sup>, y lealtad<sup>17</sup>. El respeto a dichos principios por parte

---

<sup>13</sup> **Decreto Legislativo N° 691. Artículo 29.-** A partir de la vigencia del presente Decreto Legislativo, todos los organismos integrantes del Estado quedan impedidos de aplicar sanciones en materia de publicidad comercial, debiendo denunciar ante la Comisión de Represión de la Competencia Desleal las infracciones a las normas de publicidad que conozcan en el área de su competencia, a fin de que este órgano proceda a imponer las sanciones que legalmente correspondan. Está prohibido el control previo de la publicidad en cualquier área o sector de la actividad económica sin excepción. La fiscalización de los anuncios, en todos los casos, sólo podrá realizarse con posterioridad a la difusión de éstos. Es nula cualquier sanción dispuesta por un órgano del Estado que contravenga lo señalado en el presente artículo.

<sup>14</sup> **Decreto Legislativo N° 691. Artículo 3.-** Los anuncios deben respetar la Constitución y las leyes. Ningún anuncio debe favorecer o estimular cualquier clase de ofensa o discriminación racial, sexual, social, política o religiosa. Los anuncios no deben contener nada que pueda inducir a actividades antisociales, criminales o ilegales o que parezca apoyar, enaltecer o estimular tales actividades.

<sup>15</sup> **Decreto Legislativo N° 691. Artículo 4.-** Los anuncios no deben contener informaciones ni imágenes que directa o indirectamente, o por omisión, ambigüedad, o exageración, puedan inducir a error al consumidor, especialmente en cuanto a las características del producto, el precio y las condiciones de venta. Los anuncios de productos peligrosos deberán prevenir a los consumidores contra los correspondientes riesgos. Los anuncios que expresen precios deberán consignar el precio total del bien o servicio, incluido el Impuesto General a las Ventas que corresponda. Cuando se anuncie precios de ventas al crédito deberá incluirse, además el importe de la cuota inicial, el monto total de los intereses y la tasa de interés efectiva anual, el monto y detalle de cualquier cargo adicional, el número de cuotas o pagos a realizar y su periodicidad.

de la publicidad en envase deberá ser evaluado mediante un análisis integral y superficial del mensaje publicitario contenido en dicha modalidad publicitaria<sup>18</sup>.

De otro lado, el artículo 39 de la Ley de Protección al Consumidor establece que la Comisión de Protección al Consumidor es el único órgano administrativo competente para conocer de las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en dicha Ley, así como imponer las sanciones administrativas y las medidas correctivas que correspondan<sup>19</sup>.

Dentro de los deberes de los proveedores, establecidos por la Ley de Protección al Consumidor, se encuentra la obligación de cumplir las normas de rotulado. El artículo 7 de la Ley de Protección al Consumidor recoge esta obligación<sup>20</sup>, como correlato del derecho de los consumidores a recibir toda la información necesaria para realizar una elección adecuadamente informada en la adquisición de productos, contemplado en el literal b) del artículo 5 de la Ley de Protección al Consumidor<sup>21</sup>, toda vez que parte de esta información es la referida al contenido o composición del producto que el rotulado comprende.

---

<sup>16</sup> **Decreto Legislativo N° 691. Artículo 6.-** Los anuncios deberán distinguirse claramente como tales, cualquiera que sea su forma y el medio empleado para su difusión. Cuando un anuncio aparezca en un medio que contenga noticias, opiniones, o material recreativo, se presentará de tal forma que sea reconocible como anuncio. Siempre que una agencia de publicidad o un publicitario haya realizado un anuncio, deberá colocar en el mismo su nombre, logotipo, o cualquier otro signo que permita su clara identificación.

<sup>17</sup> **Decreto Legislativo N° 691. Artículo 7.-** Todo anuncio debe respetar la libre y leal competencia mercantil. Los anuncios no deberán imitar el esquema general, el texto, el eslogan, la presentación visual, la música o efectos sonoros que otros mensajes publicitarios nacionales o extranjeros cuando la imitación pueda dar lugar a error o confusión. Los anuncios no deben denigrar ninguna empresa, marca, producto o aviso, directamente o por implicación, sea por desprecio, ridículo o cualquier otra vía.

<sup>18</sup> **Decreto Legislativo N° 691. Artículo 2.-** Las normas deben interpretarse y aplicarse de buena fe, en armonía con los principios de la ética o deontología publicitaria generalmente aceptados. Los anuncios deben ser juzgados teniendo en cuenta el hecho que el consumidor queda influenciado mediante un examen superficial del mensaje publicitario. Las normas se aplican a todo el contenido de un anuncio, incluyendo las palabras y los números, hablados y escritos, las presentaciones visuales, musicales y efectos sonoros.

<sup>19</sup> **Decreto Legislativo N° 716, Ley de Protección al Consumidor. Artículo 39.-** La Comisión de Protección al Consumidor es el único órgano administrativo competente para conocer de las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en la presente Ley, así como para imponer las sanciones administrativas y medidas correctivas establecidas en el presente Título. La competencia de la Comisión de Protección al Consumidor sólo podrá ser negada por norma expresa con rango de ley. Las sanciones administrativas y medidas correctivas detalladas en el presente Título se aplicarán sin perjuicio de las indemnizaciones de carácter civil y la aplicación de las sanciones penales a que hubiera lugar

<sup>20</sup> **Decreto Legislativo N° 716, Ley de Protección al Consumidor. Artículo 7.-** Los proveedores están obligados a cumplir con las normas de seguridad, calidad y rotulado del producto o servicio, en lo que corresponda.

<sup>21</sup> **Decreto Legislativo N° 716, Ley de Protección al Consumidor. Artículo 5.-** En los términos establecidos por el presente Decreto Legislativo, los consumidores tienen los siguientes derechos:

[...]

- b) Derecho a recibir de los proveedores toda la información necesaria para tomar una decisión o realizar una elección adecuadamente informada en la adquisición de productos y servicios, así como para efectuar un uso o consumo adecuado de los productos o servicios;

[...]



La competencia de la Comisión en materia de rotulado ha sido reiterada indirectamente en la Ley N° 28405, Ley de Rotulado de Productos Industriales Manufacturados, la misma que establece en su artículo 7 que el incumplimiento de sus disposiciones debe ser sancionada en el marco de la Ley de Protección al Consumidor<sup>22</sup>.

Cabe aclarar que la naturaleza facultativa del rotulado no afecta su naturaleza, de allí que aún cuando este tipo de rotulado no sea susceptible de ser evaluado en el marco del artículo 7 de la Ley de Protección al Consumidor -el cual hace referencia al rotulado obligatorio, es decir, a aquel establecido en la reglamentación técnica-, sí lo es dentro de los alcances del literal b) del artículo 5 y del artículo 15 de la Ley de Protección al Consumidor<sup>23</sup>, que prohíbe toda información o presentación que induzca al consumidor a error respecto a las características de los productos ofrecidos. Ello debido a que el rotulado obligatorio y facultativo comparten una naturaleza informativa común, al proveer información al consumidor sobre las características o naturaleza de los productos, sin la finalidad de promover, de manera directa o indirecta, la contratación de los productos.

La precisión efectuada en la presente sección es relevante pues, aunque la delimitación de la competencia de la Comisión de Protección al Consumidor y de la Comisión de Represión de la Competencia Desleal, con respecto a las indicaciones comprendidas en el envase de un producto, aparentemente no involucraría mayores problemas, en la práctica no ha sido así, toda vez que la legislación sobre la materia no incluye una definición clara de rotulado y publicidad en envase, conceptos sobre la base de los cuáles se define la competencia entre ambos órganos funcionales.

Lo expuesto en el párrafo anterior, ha motivado en algunos casos el inicio de procedimientos administrativos paralelos para evaluar las mismas indicaciones contenidas en el envase de un producto - como ocurrió con la información consignada en los envases de "aceites light". Aunque en estos procedimientos

---

<sup>22</sup> **Ley N° 28405, Ley de Rotulado de Productos Industriales Manufacturados. Artículo 7.- Fiscalización.-** Corresponde al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI sancionar a las personas naturales y jurídicas que infrinjan lo establecido en la presente Ley, de acuerdo al artículo 41 del Decreto Legislativo N° 716, Ley de Protección al Consumidor; sin perjuicio de las demás responsabilidades que correspondan de acuerdo a Ley.

<sup>23</sup> **Decreto Legislativo N° 716, Ley de Protección al Consumidor. Artículo 15º.-** El proveedor está obligado a consignar en forma veraz, suficiente, apropiada muy fácilmente accesible al consumidor o usuario, la información sobre los productos y servicios ofertados. Tratándose de productos destinados a la alimentación y la salud de las personas, esta obligación se extiende a informar sobre sus ingredientes y componentes. Está prohibida toda información o presentación que induzca al consumidor a error respecto a la naturaleza, origen, modo de fabricación, componentes, usos, volumen, peso, medidas, precios, forma de empleo, características, propiedades, idoneidad, cantidad, calidad o cualquier otro dato de los productos o servicios ofrecidos.

la Sala superó la situación descrita por la vía de la sanción, considerando las multas establecidas a los proveedores en los procedimientos anteriores, resulta necesario determinar en forma expresa la diferencia entre rotulado y publicidad en envase a fin de evitar que las referidas Comisiones se avoquen al conocimiento de una causa cuya materia la Ley ha reservado de manera exclusiva a un solo órgano funcional.

III.4. Interpretación de los alcances de las Normas de la Publicidad en Defensa del Consumidor en materia de publicidad en envase y de la Ley de Protección al Consumidor en materia de rotulado de productos

Una vez aclarada las nociones de "publicidad en envase" y "rotulado de productos", es posible extraer del análisis efectuado líneas arriba, los siguientes principios interpretativos para la determinación de la competencia asignada a la Comisión de Represión de la Competencia Desleal y a la Comisión de Protección al Consumidor por el Decreto Legislativo N° 691 y el Decreto Legislativo N° 716, respectivamente:

1. *El elemento que distingue a la publicidad -sujeta al ámbito de aplicación del Decreto Legislativo N° 691- de otras formas de comunicación que no constituyen publicidad, es la finalidad de promover la contratación de los productos anunciados, mediante la exaltación de alguna de sus ventajas.*
2. *La publicidad en envase, debido a su naturaleza publicitaria, responde a la finalidad de toda publicidad, esto es, promover la contratación del producto anunciado. Ello significa que, todas aquellas indicaciones destinadas a promover la contratación del producto anunciado incluidas en el envase del producto constituyen, por su naturaleza, publicidad en envase, sujeta al ámbito de aplicación de las Normas de la Publicidad en Defensa del Consumidor y, por lo tanto, a la competencia de la Comisión de Represión de la Competencia Desleal.*
3. *La promoción de la contratación del producto anunciado puede materializarse a través del simple hecho de destacar algún elemento de la composición del producto que el anunciante considere puede ser percibido como beneficioso o ventajoso por el consumidor. Esto elimina la neutralidad o mera descriptividad del elemento resaltado, convirtiéndolo, por tanto, en parte naturalmente constitutiva de la publicidad en envase.*
4. *El rotulado de productos -objeto de las normas de protección al consumidor- está constituido por toda información sobre un producto, que se imprime o adhiere a su envase, incluyendo los insertos, y que se encuentra expresada en términos neutros o meramente descriptivos, sin valoraciones o apreciaciones sobre las características o beneficios que la situación informada aporte al producto, es decir, sin la finalidad de promover, de manera directa o indirecta, la contratación del producto.*
5. *El rotulado de un producto puede ser de carácter obligatorio o facultativo. El rotulado obligatorio hace referencia a las reglamentaciones técnicas, ya que sólo éstas resultan de obligatorio cumplimiento para los proveedores. El rotulado facultativo hace referencia a los estándares de calidad recomendables, principalmente a Normas Técnicas, sin que ello signifique perder su carácter neutro o descriptivo. Ambos tipos de rotulado comparten la misma naturaleza y, por tanto, se encuentran sujetos a las disposiciones de la Ley de Protección al Consumidor y, por lo tanto, bajo la competencia de la Comisión de Protección al Consumidor.*

6. El rotulado obligatorio se encuentra sujeto a las disposiciones del artículo 7 de la Ley de Protección al Consumidor, mientras que el rotulado voluntario se rige por lo dispuesto en el literal b) del artículo 5 y en el artículo 15 de la Ley de Protección al Consumidor.
7. La Comisión de Protección al Consumidor es competente en materia de rotulado, sea éste de carácter obligatorio o facultativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley de Protección al Consumidor, en tanto que la Comisión de Represión de la Competencia Desleal es competente en materia de publicidad en envase de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 29 de las Normas de la Publicidad en Defensa del Consumidor.

### III.5. Nulidad de la Resolución N° 601-2004/CPC

El artículo 10 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, establece como causales de nulidad del acto administrativo la omisión o defecto de sus requisitos de validez, uno de los cuales es que el acto sea emitido por el órgano competente<sup>24</sup>.

En el presente caso, la Resolución N° 601-2004/CPC declaró fundada la denuncia contra Pacocha por infracciones al deber de información y a las normas de rotulado, por considerar que las frases “100% vegetal” y “0% colesterol” consignadas en el empaque de la margarina “Dorina Clásica” resultaban engañosas. La denunciada ha cuestionado que tales frases formen parte del rotulado del producto, señalando que constituyen publicidad comercial que debía ser evaluada por la Comisión de Represión de la Competencia Desleal.

De acuerdo a los criterios interpretativos señalados en el apartado anterior, corresponde determinar si las frases materia de la denuncia pueden ser consideradas parte del rotulado de la margarina “Dorina Clásica”, tomando en cuenta para ello, la reglamentación técnica que rige estos productos y los términos en que se hayan expresadas dichas frases.

El Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, aprobado por el Decreto Supremo N° 07-98-SA, establece el contenido del rotulado de dichos productos, precisando que forma parte aquella información de contenido publicitario:

**Artículo 117°.- Contenido del rotulado.-** El contenido del rotulado debe ceñirse a las disposiciones establecidas en la Norma Metrológica Peruana de Rotulado de Productos Envasados y contener la siguiente información mínima:

---

<sup>24</sup> **LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.- Artículo 10°.- Causales de nulidad.-** Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14°.

**Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos.** Son requisitos de validez de los actos administrativos:

1. **Competencia.-** Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.

- a) Nombre del producto.
  - b) Declaración de los ingredientes y aditivos empleados en la elaboración del producto.
  - c) Nombre y dirección del fabricante.
  - d) Nombre, razón social y dirección del importador, lo que podrá figurar en etiqueta adicional.
  - e) Número de Registro Sanitario.
  - f) Fecha de vencimiento, cuando el producto lo requiera con arreglo a lo que establece el Codex Alimentarius o la norma sanitaria peruana que le es aplicable.
  - g) Código o clave del lote.
  - h) Condiciones especiales de conservación, cuando el producto lo requiera.
- (...)

**ANEXO. De las Definiciones.**

26. Rotulado: Toda información relativa al producto que se imprime o adhiere a su envase o la acompaña. No se considera rotulada aquella información de contenido publicitario.

En el presente caso, frases “100% vegetal” y “0% colesterol” comprenden información sobre la composición de la margarina “Dorina Clásica”, pero no se identifican con sus ingredientes o componentes, en los términos establecidos en la reglamentación sanitaria. Ambas frases son afirmaciones que destacan presuntos beneficios o características del producto, y que en modo alguno equivalen a los insumos o ingredientes empleados en la fabricación del mismo; aún cuando estarían sustentadas en su composición.

Asimismo, si bien las indicaciones “100% vegetal” y “0% colesterol” en el envase de la margarina “Dorina Clásica”, aportan información sobre las características del producto, están consignadas en forma destacada en su empaque, con una tipografía mayor a la empleada para indicar los ingredientes del misma y ubicándose en la parte principal de la envoltura - tal como se aprecia en el Anexo I - situaciones que en conjunto permiten señalar que tales indicaciones están expresadas en términos publicitarios, esto es destacando las características del producto a fin de captar la preferencia del público consumidor, de allí constituyen publicidad comercial y no parte del rotulado del producto.

En consecuencia, corresponde declarar nula la Resolución N° 601-2004/CPC en el extremo que declaró fundada la denuncia de Aspec contra Pacocha por infracciones a las normas de protección al consumidor, al igual que la sanción y las demás medidas que se sustenten en dicha declaración, toda vez dicha denuncia involucra un supuesto de publicidad comercial que debe ser evaluado por la Comisión de Represión de la Competencia Desleal. Atendiendo a ello, corresponder derivar la denuncia formulada por Aspec contra Pacocha, relativa a las frases “0% Colesterol” y “100% Vegetal”, a la Comisión de Represión de la Competencia Desleal a efecto que de que la admita a trámite, de cumplir los requisitos de admisibilidad establecidos.

### III.6. Difusión de la presente resolución

En aplicación del artículo 43 del Decreto Legislativo N° 807<sup>25</sup> y atendiendo a que la presente resolución interpreta de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, corresponde declarar que ésta constituye un precedente de observancia obligatoria en la aplicación del principio que se enuncia en la parte resolutive. Adicionalmente, corresponde oficiar al Directorio del Indecopi para que éste ordene la publicación de la misma en el diario oficial El Peruano.

## IV RESOLUCIÓN DE LA SALA

**PRIMERO:** declarar la nulidad de la Resolución N° 601-2004/CPC, emitida el 11 de junio de 2004, por la Comisión de Protección al Consumidor, en el extremo que declaró fundada la denuncia presentada por la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios – ASPEC contra Industrias Pacocha S.A. por infracciones a lo dispuesto en los artículos 5 inciso b); 7 y 15 de la Ley de Protección al Consumidor y, en consecuencia, declarar la nulidad de la multa de 15 UIT impuesta a Pacocha S.A. así como la medida correctiva ordenada y el pago de las costas y costos a favor de ASPEC.

**SEGUNDO:** derivar la denuncia formulada por la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios – ASPEC contra Industrias Pacocha .S.A. relativa a las frases “0% colesterol” y “100% Vegetal” a la Comisión de Represión de la Competencia Desleal a efecto que de que la admita a trámite, de cumplir los requisitos de admisibilidad establecidos.

**TERCERO:** de conformidad con lo establecido en el artículo 43 del Decreto Legislativo N° 807, declarar que la presente resolución constituye precedente de observancia obligatoria en la aplicación del siguiente principio:

1. *El elemento que distingue a la publicidad -sujeta al ámbito de aplicación del Decreto Legislativo N° 691- de otras formas de comunicación que no constituyen publicidad, es la finalidad de promover la contratación de los productos anunciados, mediante la exaltación de alguna de sus ventajas.*

---

<sup>25</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 807. Artículo 43.-** Las resoluciones de las Comisiones, de las Oficinas y del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación constituirán precedente de observancia obligatoria, mientras dicha interpretación no sea modificada por resolución debidamente motivada de la propia Comisión u Oficina, según fuera el caso, o del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual. El Directorio de Indecopi, a solicitud de los órganos funcionales pertinentes, podrá ordenar la publicación obligatoria de las resoluciones que emita la institución en el diario oficial "El Peruano" cuando lo considere necesario por tener dichas resoluciones, las características mencionadas en el párrafo anterior o por considerar que son de importancia para proteger los derechos de los consumidores.

**TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA  
Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala de Defensa de la Competencia**

**RESOLUCION N° 0197-2005/TDC-INDECOPI**

**EXPEDIENTE N° 112-2004/CPC**

2. *La publicidad en envase, debido a su naturaleza publicitaria, responde a la finalidad de toda publicidad, esto es, promover la contratación del producto anunciado. Ello significa que, todas aquellas indicaciones destinadas a promover la contratación del producto anunciado incluidas en el envase del producto constituyen, por su naturaleza, publicidad en envase, sujeta al ámbito de aplicación de las Normas de la Publicidad en Defensa del Consumidor y, por lo tanto, a la competencia de la Comisión de Represión de la Competencia Desleal.*
3. *La promoción de la contratación del producto anunciado puede materializarse a través del simple hecho de destacar algún elemento de la composición del producto que el anunciante considere puede ser percibido como beneficioso o ventajoso por el consumidor. Esto elimina la neutralidad o mera descriptividad del elemento resaltado, convirtiéndolo, por tanto, en parte naturalmente constitutiva de la publicidad en envase.*
4. *El rotulado de productos -objeto de las normas de protección al consumidor- está constituido por toda información sobre un producto, que se imprime o adhiere a su envase, incluyendo los insertos, y que se encuentra expresada en términos neutros o meramente descriptivos, sin valoraciones o apreciaciones sobre las características o beneficios que la situación informada aporte al producto, es decir, sin la finalidad de promover, de manera directa o indirecta, la contratación del producto.*
5. *El rotulado de un producto puede ser de carácter obligatorio o facultativo. El rotulado obligatorio hace referencia a las reglamentaciones técnicas, ya que sólo éstas resultan de obligatorio cumplimiento para los proveedores. El rotulado facultativo hace referencia a los estándares de calidad recomendables, principalmente a Normas Técnicas, sin que ello signifique perder su carácter neutro o descriptivo. Ambos tipos de rotulado comparten la misma naturaleza y, por tanto, se encuentran sujetos a las disposiciones de la Ley de Protección al Consumidor y, por lo tanto, bajo la competencia de la Comisión de Protección al Consumidor.*
6. *El rotulado obligatorio se encuentra sujeto a las disposiciones del artículo 7 de la Ley de Protección al Consumidor, mientras que el rotulado voluntario se rige por lo dispuesto en el literal b) del artículo 5 y en el artículo 15 de la Ley de Protección al Consumidor.*
7. *La Comisión de Protección al Consumidor es competente en materia de rotulado, sea éste de carácter obligatorio o facultativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley de Protección al Consumidor, en tanto que la Comisión de Represión de la Competencia Desleal es competente en materia de publicidad en envase de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 29 de las Normas de la Publicidad en Defensa del Consumidor.*

**CUARTO:** solicitar al Directorio del Indecopi que ordene la publicación de la presente Resolución en el diario oficial El Peruano.

**Con la intervención de los señores vocales: Juan Francisco Rojas Leo, Julio Baltazar Durand Carrión, Sergio Alejandro León Martínez, José Alberto Oscátegui Arteta, Luis Bruno Seminario De Marzi y Lorenzo Antonio Zolezzi Ibárcena.**

**JUAN FRANCISCO ROJAS LEO  
Presidente**

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA  
Y DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL  
Sala de Defensa de la Competencia

RESOLUCION N° 0197-2005/TDC-INDECOPI

EXPEDIENTE N° 112-2004/CPC

Anexo I

Rotulado obligatorio del producto



Indicaciones “0% Colesterol” y “100% Vegetal”:

